

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente:** AMPARO OVIEDO PINTO

**R e f e r e n c i a s :**

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-02086-00  
**Entidad remitente:** Departamento de Cundinamarca  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Departamento de Cundinamarca del Decreto No. 284 del 21 de mayo de 2020, *"POR EL CUAL SE EFECTÚA UNA ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020"*. Lo anterior con la pretensión de que se asuma el control automático de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

**CONSIDERACIONES:**

De conformidad con los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que se debe adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

Esta norma reglamenta los estados de excepción en Colombia y en su artículo 20<sup>1</sup> establece que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como **desarrollo de los decretos legislativos** durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales. El anterior artículo fue replicado por el 136 del CPACA<sup>2</sup>.

Este tipo de controles, dispuesto por la ley estatutaria, lo dice la Corte Constitucional “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”<sup>3</sup>.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad, solo es procedente para examinar los actos administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, para desarrollar los decretos legislativos.

---

<sup>1</sup> Ley 137 de 1994. “**Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

<sup>2</sup> CPACA.” **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

<sup>3</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

Entre ellos no se cuentan aquellos dictados en desarrollo de las funciones administrativas y facultades que les son propias en virtud de la Constitución, la ley orgánica de presupuesto y las ordenanzas departamentales, que se mantienen incólumes en el estado de excepción, como aquellas que permitan la adición al presupuesto de rentas y gastos, por recaudos por donaciones durante el ejercicio fiscal, materia de la que trata la adición presupuestal que se envía para la revisión.

Deviene de lo anterior, examinar las disposiciones expedidas en cada caso específico remitido por la entidad territorial, para decidir si se asume o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, con arreglo a las disposiciones procesales de los artículos 151 numeral 14<sup>4</sup> y 185 del CPACA, como el aquí propuesto.

En esta oportunidad, es de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto y con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

En el caso particular, que ocupa la atención de este despacho, se verifica que mediante el Decreto 284 del 21 de mayo de 2020, el Gobernador de Cundinamarca adicionó al presupuesto de rentas del presupuesto general del

---

<sup>4</sup> “CPACA. **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

departamento, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero al 31 de diciembre de 2020, la suma de \$1.555.797.329.

En la parte motiva de este decreto, se indica que con ocasión de la puesta en marcha de la estrategia "*CUNDINAMARCA TE APOYA*", cuyo objetivo consiste en recaudar fondos y donaciones destinados a apoyar a la población más afectada por la pandemia así como mitigar sus impactos negativos, la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Cundinamarca realizó la apertura de una cuenta de ahorros, con el fin de recibir las donaciones, y en la cual se recaudó la suma que adiciona al presupuesto con el citado decreto.

Para hacer esta adición, se invocó fundamentalmente el artículo 49 de la Ordenanza 110 del 28 de noviembre de 2019, que establece: "*INCORPORACIÓN DE RECURSOS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA. El Gobierno Departamental podrá incorporar mediante Decreto al Presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, los recursos con destinación específica, donaciones, aportes y recursos provenientes de convenios*", así como el Plan de Acción Departamental de Calamidad Pública, el decreto ordenanzal sobre los recursos del Fondo de la Gestión del Riesgo del Departamento, la ordenanza 227 de 2014 que contiene el estatuto orgánico de presupuesto del Departamento de Cundinamarca y la Ordenanza 110 de 2019 mediante la cual adoptó el presupuesto de rentas del departamento, las resoluciones del gobernador que reglamentan la gestión de donaciones, de cuyas reglamentaciones se desentraña la competencia para la adición presupuestal autónoma, decidida a partir de un recaudo extraordinario por donaciones.

Se trajeron a referencia los decretos legislativos 417 de 2020 y 637 de 2020 para evidenciar que el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, lo que justifica según la autoridad territorial, la apertura de las citadas cuentas para recaudar fondos destinados a apoyar a la población más afectada por esta situación excepcional.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

Así, clara y nítidamente se demuestra que este decreto no cumple con el requisito establecido por el artículo 20 de la ley 137 de 1994, pues se trata del ejercicio de una función ordinaria en materia presupuestal, vista la fuente de ingreso adicional a lo presupuestado dentro de las rentas ordinarias, por **donaciones**. Bajo este hecho cierto, concreto y verificado de existencia de recursos adicionales, se ordena la adición presupuestal específica, distante al desarrollo **de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, por lo que no es objeto de control inmediato de legalidad, bajo las reglas del artículo 20 de la ley 137 de 1994.

En suma, el decreto 284 de 21 de mayo de 2020, si bien tiene como referente razones propias del estado de excepción que, según informa, llevó al recaudo extraordinario por donaciones para atender la situación que atraviesa el departamento por la amenaza del Coronavirus COVID 19, no puede ser controlado bajo las previsiones del artículo 136 del CPACA que exige el examen mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la ley estatutaria de los estados de excepción **y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Ellas fijan la naturaleza y límites del control inmediato de legalidad.**

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no estamos frente a un acto de aquellos que hablan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Dígase también, que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra el decreto 284 del 21 de mayo de 2020, remitido por el Departamento de Cundinamarca, procederán los demás medios de control pertinentes reglados en la ley 1437 de 2011 (CPACA).

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

En mérito de lo expuesto, este despacho,

## RESUELVE

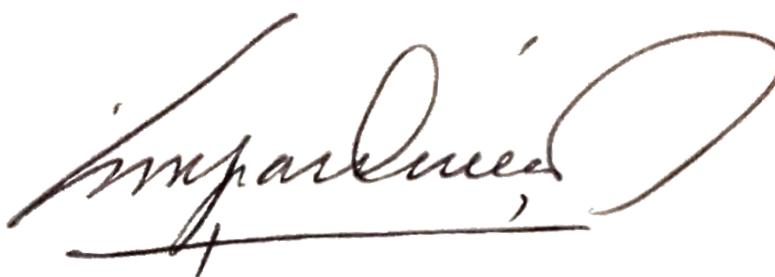
**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del decreto 284 del 21 de mayo de 2020, remitido por el Departamento de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada. Contra el decreto 284 del 21 de mayo de 2020 del departamento de Cundinamarca procederán los demás medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Notifíquese al Gobernador de Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público a sus correos electrónicos institucionales.

**CUARTA:** Por intermedio de la Secretaría de la Subsección "C" de esta Corporación, se ordena la publicación de este auto en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en la plataforma dispuesta para las notificaciones de este tipo de procesos, para conocimiento de la ciudadanía. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada